



7º Encontro Internacional de Política Social 14º Encontro Nacional de Política Social

Tema: Contrarreformas ou Revolução: respostas ao
capitalismo em crise

Vitória (ES, Brasil), 3 a 6 de junho de 2019

Pontuando a realidade empírica da implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nas regiões norte e nordeste.

TENDÊNCIAS DA POLÍTICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL (PAS) E DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS) NAS REGIÕES NORTE E NORDESTE¹

Maria Ozanira da Silva e Silva²

Resumo

O artigo é referenciado em pesquisa bibliográfica, documental e em pesquisa empírica realizada em 18 municípios nos Estados do Pará, Maranhão e Ceará, amostra intencional das regiões Norte e Nordeste. Apresenta e problematiza tendências da Política de Assistência Social e da implementação do SUAS, destacando convergências, divergências e especificidades do processo nas regiões estudadas. Conclui pela institucionalidade da Política enquanto principal avanço, sendo, porém, esse avanço marcado por contradições, além da existência de limites que impactam na construção de uma Política fortemente marcada pela conjuntura brasileira recente de desmonte de direitos sociais e de desconstrução do maior sistema de proteção social não contributiva da América Latina.

Palavras-chaves: Política de Assistência Social; Sistema Único de Assistência Social; Proteção Social; Brasil.

TENDENCIES OF THE SOCIAL AID POLICY AND THE UNIQUE SOCIAL AID SYSTEM IN THE NORTH AND NORTHEAST REGIONS

Abstract

This article has as reference bibliographic, documental and empirical researches developed in 18 municipalities of Pará, Maranhão and Ceará States, intentional sampling of North and Northeast regions of Brazil. It presents and **problematizes** tendencies of the Social Aid Policy and of the implementation of SUAS, pointing out convergencies, divergencies and specificities of the process in the focused regions. It concludes that the institutionalization of the Policy is the main advance, however, this advance is marked by contradictions, being also necessary to recognize the existence of limits that impact on the construction of a Policy strongly marked by recent Brazilian conjuncture of dismissal of social rights and the dismissal of the major non-contributive social protection system in Latin America.

Keywords: Social Aid Policy; Unique Social Aid System; Social Protection; Brazil.

¹ Este estudo foi desenvolvido com o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa e Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão (FAPEMA) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Trabalho apresentado ao 7º Encontro Internacional de Política Social e 14º Encontro Nacional de Política Social, realizado na Universidade Federal do Espírito Santo, de 03 a 06 de junho de 2019.

² Doutora em Serviço Social; professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão; coordenadora do Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas direcionadas à Pobreza (GAEPP www.gaepf.ufma.br), da mesma Universidade, e pesquisadora, nível IA, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). E-mail: <maria.ozanira@gmail.com>.

1 INTRODUÇÃO

O Tema abordado no presente texto propõe-se a apresentar, analisar e problematizar tendências identificadas na implementação da Política de Assistência Social a partir dos resultados de uma pesquisa empírica, produto do Projeto: **Avaliando a implementação do Sistema Único de Assistência Social nas regiões Norte e Nordeste:** significado do SUAS para o enfrentamento à pobreza nas regiões mais pobres do Brasil.

O projeto tomou como objeto da investigação a Política de Assistência Social (PAS), em particular, considerando a implementação da Política nos espaços institucionais que integram o Sistema Único de Assistência Social (SUAS): Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) e Centros Pop.

A investigação desenvolvida, mediante análise bibliográfica, documental e pesquisa empírica, foi complementada com uso de dados secundários, focando duas dimensões:

- Análise do conteúdo, dos fundamentos e da percepção que os sujeitos diretamente envolvidos na implementação do SUAS têm sobre a PAS e o SUAS;
- Investigação sobre a implementação do SUAS em uma amostra geográfica intencional das Regiões Norte e Nordeste do Brasil, constituída pelos Estados do Pará, Maranhão e Ceará, representados por 18 (dezoito) municípios.

O texto procura destacar, confrontar e analisar convergências, divergências e especificidades da Política de Assistência Social e da implementação de serviços e benefícios disponibilizados no âmbito do SUAS em termos de avanços, recuos, limites, dificuldades, desafios e perspectivas nas regiões Norte e Nordeste, espaço empírico da pesquisa. Os conteúdos que compõem o texto foram extraídos, principalmente, de manifestações dos diferentes sujeitos da pesquisa: gestores municipais e estaduais, técnicos, conselheiros e usuários. Foram também produtos de observações espontâneas e sistemáticas desenvolvidas pelas (es) pesquisadoras (es) nos campos investigados e nos equipamentos selecionados para o estudo: CRAS, CREAS e Centros Pops (SILVA, 2018; NASCIMENTO, 2018; PEREIRA, 2018; CARVALHO, 2018).

Além da presente introdução, o texto segue apresentando e analisando tendências identificadas na implementação da Política de Assistência Social no âmbito do Sistema Único de Assistência Social a partir do espaço empírico da pesquisa. A reflexão é concluída com o destaque de ideias centrais desenvolvidas no decorrer do texto.

2 UMA INCURSÃO ANALÍTICA SOBRE AS TENDÊNCIAS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NAS REGIÕES NORTE E NORDESTE

Na sistematização das tendências da Política de Assistência Social nas regiões Norte e Nordeste, foi verificada prevalência de indicações de limites ou dificuldades para fazer avançar a implementação do SUAS nos municípios pesquisados, a partir dos quais são formuladas indicações que representam desafios e perspectivas. Relevante também foi a indicação de avanços e o registro de poucas situações pontuadas como recuos. (SILVA, 2018; NASCIMENTO, 2018; PEREIRA, 2018; CARVALHO, 2018)

Situando os avanços no contexto de contradições

O principal destaque identificado nos três Estados enquanto avanço foi a indicação da **institucionalidade da Política de Assistência Social em direção à sua construção como direito**. Avanço este situado no campo do ordenamento legal dos órgãos gestores municipais, cujas indicações foram o aprimoramento e regulação de Benefícios Eventuais; ampliação de novas programas, projetos e ações, com elevação de prestação de serviços e benefícios, com incremento de atendimentos e demandas apresentadas na realidade local dos municípios; reorganização da proteção social básica e especial e seus serviços, em conformidade com a Tipificação Nacional, contribuindo para condições de melhor identificação, funcionamento e institucionalização dos serviços; planejamento das ações, com a adoção do Plano de Acompanhamento, Monitoramento e Avaliação, enquanto importante ferramenta de orientação técnica para qualificação da oferta dos serviços e benefícios; elaboração do Plano Plurianual (PP e da Lei Orçamentária Anual (LOA) com a participação de profissionais vinculados à gestão da PAS em alguns município; melhoria de estruturas administrativas na prestação de serviços em conformidade com as normativas da PAS; progressiva assimilação e incorporação do arcabouço jurídico e institucional pelos sujeitos responsáveis pela implementação do SUAS; busca de superação do clientelismo, contribuindo para melhor compreensão das normativas e da defesa da Assistência Social como direito de cidadania. Contraditoriamente, porém, foi expresso nas falas dos sujeitos entrevistados que o entendimento acerca da Política, ainda é limitado, com maior expressão nos municípios de pequeno porte, por receberem mais influência da cultura do favor, do clientelismo e do assistencialismo, o que favorece ações

imediatistas; avanços no reconhecimento dos (as) trabalhadores (as) do SUAS como uma categoria emergente, na perspectiva de uma identidade em construção, embora prevaleçam processos de precarização no âmbito do trabalho dos profissionais do SUAS; início da construção de reconhecimento dos (as) usuários (as) do SUAS como sujeitos (as) de direitos por parte de parcela significativa das equipes técnicas, conselheiros e gestores, apesar dos traços persistentes da cultura do favor/da benesse, do assistencialismo; existência de lei municipal de estabelecimento e regulamentação do SUAS em alguns municípios; postura de gestores e gestoras da Assistência Social em alguns municípios, marcada por um contato mais direto com as equipes de referência atuantes nos equipamentos, indicando a construção de mecanismos de democracia interna; reconhecimento da importância dos CRAS, CREAS e Centros POP por parte de seus usuários, com atribuição de distintos significados desses equipamentos no universo de vida das populações vulnerabilizadas e vivendo situações de risco; vontade política de uma parte considerável dos (as) trabalhadores (as) do SUAS nos municípios, na perspectiva de um compromisso ético-político com a população usuária da Assistência Social.

Ainda em relação a avanços, de alguma forma relacionados ao processo de institucionalidade da PAS, a pesquisa empírica realizada nos 18 municípios dos Estados do Maranhão, Ceará e Pará revelou que, na grande maioria dos municípios, foi identificada a adoção do comando único e a superação, mesmo que formal, do primeiro damismo na gestão da Política de Assistência Social. Contraditoriamente, foi verificado que o critério político partidário para indicação dos gestores ainda se sobressai ao critério técnico, com indicações de pessoas aliadas ao grupo político do prefeito, nem sempre com capacitação técnica no campo da PAS e do SUAS, em vários municípios. Ademais, em alguns municípios, foi mencionado o descompromisso do executivo municipal com os princípios da PAS, com interferência no sentido de direcionar determinadas demandas para a prefeitura, demonstrando práticas clientelistas, com o propósito de governos locais hierarquizarem e manipularem demandas apresentadas pelos usuários, de acordo com interesses político-eleitoreiros.

Finalmente, ainda no campo dos avanços no âmbito da Política de Assistência Social, foi identificado o despontar dos usuários como sujeitos da Política, verificando-se representação de usuários em grande parte dos Conselhos Paritários de Assistência Social nos municípios pesquisados e alternância da presidência entre representantes governamentais e não governamentais nos Conselhos. Ademais, os usuários, com destaque à população em situação de rua, vêm atuando de modo significativo no campo das lutas e organizações políticas,

pautando reivindicações e instituindo fóruns como espaço de resistência.

O exposto sugere que a contradição nos avanços da institucionalidade da Política de Assistência Social como direito, ao mesmo tempo que fortalece, distancia a Política dos avanços normativos conquistados na prática da implementação do SUAS, centrando, portanto, os avanços alcançados nos aspectos legais, normativos e operacionais, com expressiva dificuldade de orientar as ações concretas pelos princípios e diretrizes da PAS. Acrescenta-se ao campo das contradições que permeiam os avanços dificuldades demonstradas pelos sujeitos da pesquisa, inclusive os profissionais, para contextualização da PAS em âmbito das realidades nacional, estadual e municipal, dificultando a percepção da Política como processo e produto de relações históricas, sociais, políticas, limitando a articulação entre domínio técnico, teórico e político, conforme relato de gestoras, técnicos e conselheiros.

A prevalência de limites e dificuldades na implementação do SUAS

Como já mencionado, na pesquisa em apreciação no presente texto, verificou-se a incidência prevalente do que podem ser considerados limites e dificuldades para implementação da Política de Assistência Social no âmbito do SUAS, sendo destacados os seguintes aspectos:

a) Situação dos **prédios** onde funcionam os CRAS e CREAS: identificação de diversas inadequações na estrutura físico-operacional dos equipamentos sociais em desconsideração aos pré-requisitos para funcionamento desses Centros. Na maioria dos municípios, os prédios tinham espaços pequenos e inadequados para o atendimento e acompanhamento das famílias; pouca ventilação e não dispunham de climatização. Muitos não ostentavam a identificação dos equipamentos e, na grande maioria eram alugados, não permitindo reformas necessárias. Ademais, nem todos os CRAS se encontravam em áreas de vulnerabilidade, além muitos prédios não disporem de acessibilidade e alguns serem localizados em área central da cidade. Em grande parte dos CRAS e CREAS, além dos problemas de espaço físico, poucos dispunham de equipamentos e materiais adequados ao funcionamento dos trabalhos, como insuficiência de computadores, telefones, carros e funcionamento precário da internet. No Estado do Pará, o único CRAS rural, dirigido para uma comunidade quilombola, não dispunha de sede física e de uma equipe técnica compatível com às necessidades do município, além do registro de uma situação específica de falta de garantia de equipamentos como lanchas volantes em alguns

municípios ribeirinhos para atender à particularidade da navegação nos rios, em descumprimento ao atendimento do *fator amazônico* por parte da PAS no Estado. Acrescentam-se a essas condições desfavoráveis insegurança para o exercício do trabalho socioassistencial, em muitos casos, os profissionais eram expostos a constantes situações de violência em razão dos trabalhos nos “territórios de risco”, verificando-se atuação de facções criminosas onde trabalhadoras(es) transitam sem condições de segurança, nem mesmo crachá de identificação, podendo, ser confundidos com a própria polícia.

b) Situação do **Quadro de pessoal do SUAS**: verificou-se que o quadro de pessoal foi considerado insuficiente na grande maioria dos municípios pesquisados. Majoritariamente constituído de profissionais contratados, com alta rotatividade, com condições de trabalho instáveis e precárias; baixos salários. Essa situação terminava por ensejar a descontinuidade das ações de um trabalho de *referência*. Ademais, em alguns municípios, os técnicos desempenhavam dupla função no âmbito do SUAS, com equipes mínimas incompletas, curta permanência dos profissionais nos respectivos municípios durante a semana. Em outros poucos municípios, os CRAS encontravam-se quase desativados quando da realização da pesquisa, onde se verificavam técnicos com contratos encerrados e sem renovação. A essa situação acrescentava-se, nos três Estados, falta de disponibilização sistemática de atividades de educação permanente para os técnicos, sendo realizadas tão somente capacitações pontuais, inclusive, os profissionais apontaram insuficiência do Capacita SUAS, limitando-se ao atendimento de alguns técnicos das equipes municipais. A situação mencionada era agravada, sobremaneira, pela ausência de uma política de planos, cargos e salários, impactando no processo de organização dos (as) trabalhadores (as) do SUAS nos diferentes municípios, verificando-se a inexistência de Fórum de Trabalhadores (as) na maioria dos municípios.

Há que se considerar que esses limites não impediram que o quadro de técnicos demonstrasse empenho e compromisso com a implementação da Política, com demonstração de postura de autocrítica e preocupação em buscar alternativas para qualificar o trabalho sob sua responsabilidade.

c) Situação do **Cofinanciamento da PAS**: foram mencionadas limitações financeiras para formação das equipes técnicas e para execução dos serviços e benefícios conforme a demanda. Consideraram ser poucos os recursos federais e municipais disponibilizados para os municípios, além de mencionarem a tímida ou inexistente participação dos Estados no

cofinanciamento da Política. Outro registro mencionado pela maioria dos municípios referiu-se à falta de visibilidade por parte dos responsáveis pela implementação de serviços e benefícios do orçamento da PAS acerca da gestão dos recursos financeiros e sua distribuição nos equipamentos.

d) Situação da **Vigilância Socioassistencial**: em termos gerais, foi evidenciado que o Sistema da Vigilância Socioassistencial é incipiente ou praticamente inexistente em vários municípios, o que dificulta e limita o trabalho do planejamento, monitoramento e avaliação e a própria implementação dos serviços desenvolvidos. Nesse sentido, foram observadas fragilidades das informações acerca da PAS aos usuários sobre a Política e sobre os serviços prestados, contribuindo para que os usuários expressassem dificuldades em associar os equipamentos CRAS e CREAS e os serviços disponibilizados com a própria Política de Assistência Social. Nesse aspecto, foi frequente o CRAS ser concebido como a própria Política. Por conseguinte, o eixo da Vigilância Socioassistencial não vem assumindo centralidade na dinâmica do trabalho dos equipamentos do SUAS, na grande maioria dos municípios, denotando-se ausência de banco de dados e de diagnósticos acerca das condições de pobreza, que permitam identificar as demandas da população beneficiária, o que é agravado pela falta de investimento municipal em sistemas informacionais próprios e pouco conhecimento de gestores (as), trabalhadores (as) e Conselheiros (as) sobre o que é realmente a Vigilância Socioassistencial.

e) Situação do **controle social e da participação dos usuários**: foi registrada, nos municípios pesquisados, fragilidade do controle social e da participação dos Conselhos na dinâmica do SUAS. Essa situação foi reveladora de insipiente compreensão do que realmente seja esse controle social, agravado com inexpressiva participação dos usuários no processo de implementação da Política nos municípios. A fragilidade do controle social e de participação efetiva dos sujeitos da Política nas instâncias de discussão, pactuação e decisão é deveras acentuada pela inexistência de espaço físico e de condições materiais e humanas para funcionamento dos CMAS e pela não adoção de estratégias de fortalecimento dos Conselhos por falta de ações de qualificação dos conselheiros para assumirem efetivamente o controle social. Essa situação é ainda impactada negativamente pela influência da política partidária em determinados conselhos e pela insipiência do exercício de mobilização para a participação e controle social, não favorecendo que os usuários da Política sejam chamados a participar, conhecer, debater e se apropriar dos diversos aspectos da Política, no sentido de qualificar e

elevant o nível de consciência social.

f) Sobre a **Rede Sociassistencial**: no geral, essa foi considerada insuficiente e de funcionamento precário para atender às demandas da população, o que impõe a necessidade de definição de responsabilidades e criação de estratégias para o fortalecimento e efetividade do trabalho em rede.

Identificando recuos na implementação do SUAS

Sobre possíveis recuos, os sujeitos da pesquisa pouco apresentaram manifestação explícita. Foram mencionadas algumas situações específicas a determinadas configurações municipais, com os seguintes destaques: extinção da Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS), órgão específico de gestão da Política de Assistência Social e do SUAS na metrópole de Fortaleza em 2013, sendo substituída pela Secretaria do Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SETRA). A nova Secretaria passou a congregar três políticas públicas, mantendo dotação orçamentária cada vez mais limitada, sobretudo a partir da crise político-econômica instalada no pós-golpe 2016. Em 2016, após o processo eleitoral nos municípios, a SETRA foi substituída por outra Secretaria, sendo a área da Assistência Social mantida junto a área dos direitos humanos, dando origem à atual Secretaria de Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (SDHDS). Os sujeitos da pesquisa identificaram esse processo de reconfiguração dessas secretarias como recuos porque instituídos na contramão dos processos de afirmação nacional da importância da Política de Assistência Social e do SUAS sob comando único com orçamento específico. Ainda no Ceará foi apontado recuo na Política de Valorização dos (as) Trabalhadores (as) do SUAS em Maracanaú (municípios de grande porte), sobretudo na gestão a partir de 2017. Foram ampliados os vínculos temporários com consequente precarização das condições de trabalho dos (as) trabalhadores (as) do SUAS no município. Situação similar passa a ocorrer na metrópole Fortaleza, depois da desativação da Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS), quando a maioria dos profissionais das equipes de referência, nos CRAS, CREAS e Centros Pop passaram a ser submetidos a constantes seleções públicas para empregos temporários, de dois em dois anos.

Dilemas e Desafios na implementação do SUAS

Em decorrência dos limites indicados, os sujeitos da pesquisa expressaram posicionamentos destacados como possíveis dilemas e desafios, permeando a Política de Assistência Social e a implementação do SUAS nos Estados e, certamente nas Regiões Norte e Nordeste, tais como:

- a) Identificação de contradições que articulam o “novo” e o “velho”. Tem-se, de um lado, avanços da Política de Assistência Social centrados, principalmente, no campo legal e normativo. Em decorrência, de um lado, são construídas novas bases conceituais no campo da proteção social, cuja expressão se manifestou em inovações e ampliações nas ofertas dos serviços socioassistenciais. Por outro lado, a realidade da Política continuou convivendo com concepções arcaicas que mantiveram a visão histórica de uma “política pobre, para pobres”, demandando poucos recursos e secundarizando o profissionalismo, por referenciar-se na ajuda e no amor ao próximo. Institui-se uma tensão no processo de construção da Política de Assistência Social, com possibilidades de agravamento na conjuntura recente com o desmonte de direitos sociais e das políticas sociais;
- b) Persistência da Cultura do favor/benesse e dos traços históricos do assistencialismo no imaginário e práticas no campo socioassistencial, sendo reiteradas nas relações de usuários (as) com os profissionais do SUAS a necessidade de agradecimentos pelos serviços e benefícios a que têm acesso;
- c) Desconhecimento relativo dos programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais por parte dos (as) usuários (as) e dos (as) Conselheiros (as);
- d) Prevalência de caráter de entretenimento e escuta de problemas pessoais e familiares nas atividades dos grupos de convivência e fortalecimento de vínculos, em detrimento de possíveis investimentos em vínculos familiares. Ademais, os membros dos grupos de Convivência são fragmentados considerando sua identidade etária ao molde da tradicional Política de Assistência Social;
- e) Fragilidade no efetivo exercício da intersetorialidade na implementação do SUAS, com frágil articulação entre Políticas Públicas, redundando numa tensão que perpassa a Política de Assistência Social e coloca limites ao alcance da Proteção Social;
- f) Baixo quantitativo de equipamentos do SUAS – CRAS, CREAS e Centros Pop –

insuficientes para atender a demanda da abrangência territorial e populacional de metrópoles, municípios de grande e médio porte, inclusive dos municípios de pequeno porte;

- g) Necessidade de ampliação de serviços na proteção social especial de alta complexidade;
- h) Insuficiência das equipes de referência para realizar o trabalho socioassistencial no âmbito do SUAS, acarretando sobrecarga diária de trabalho e, muitas vezes, comprometendo a qualidade dos atendimentos ao público usuário;
- i) Precarização das formas de contratação e, em decorrência dos vínculos trabalhistas, geradores de baixos salários, com rebatimentos limitantes na implementação do SUAS na região Norte/Nordeste, expressando uma tendência nacional.
- j) Não observância da NOB-RH, no tocante à contratação e valorização dos trabalhadores(as) do SUAS, pela não realização de concurso público e falta de definição de cargos e salários;
- k) Limitada contrapartida financeira dos municípios para assegurar os trabalhos da PAS, além do reduzido ou não cofinanciamento da Política por parte dos Estados e insuficiência do financiamento federal para garantir a disponibilização de serviços e benefícios em conformidade com a demanda da população;
- l) Limitado suporte do legislativo municipal para aprovações de leis e decretos municipais necessários à regulamentação da PAS em nível local, identificado por técnicos, gestores e conselheiros;
- m) Necessidade de superação da lógica normativa dos conselhos setoriais;
- n) Qualificação de conselheiros para o exercício do controle social no âmbito do SUAS nos municípios;
- o) Mobilização dos usuários para participação no âmbito dos trabalhos do SUAS e dos CMAS;
- p) Estruturação dos CMAS com garantia de sede e trabalhadores próprios;
- q) Aprimoramento do sistema de Vigilância Socioassistencial onde já existe e implantação nos outros municípios como forma de conhecer a realidade onde se intervém e possibilitar o monitoramento e avaliação dos serviços socioassistenciais e benefícios ofertados;
- r) Especificamente sobre a Região Norte, foi destacada a necessidade de cumprimento da Resolução Nº 33/2012, que reconhece o *fator amazônico*.

A partir dos dilemas e desafios cabe indicar o que os sujeitos da pesquisa destacaram como possíveis perspectivas para a Política de Assistência Social e para a

implementação do SUAS no contexto das Regiões Norte e Nordeste situando-as na conjuntura recente de desmonte de direitos e de subfinanciamento das ações socioassistenciais e dos benefícios implementados pelo SUAS no âmbito da PAS. Situação aprofundada a partir do Golpe 2016, quando passamos a vivenciar a exacerbção do neoliberalismo, com priorização de “políticas de austeridade” que terminam por conduzir ao desmonte de conquistas e direitos dos trabalhadores, além da entrega do patrimônio brasileiro para grandes empresas internacionais. Nesse cenário, vem ocorrendo verdadeiro desmonte do SUAS e da Política de Assistência Social, enquanto política inclusiva da população que dela necessita, interrompendo o processo de avanço na dinâmica de consolidação que vinha ocorrendo no SUAS, nos municípios brasileiros.

O entendimento no âmbito da pesquisa foi de que os desafios e dilemas apontados só podem ser enfrentados com a construção de perspectivas de atuação coletiva na busca da construção de resistências e lutas por parte dos diferentes sujeitos que fazem o SUAS, de modo a desenvolver ações coletivas que considerem indicações do relatório da pesquisa no Estado do Ceará, tais como:

- a) Os (as) gestores (as) comprometidos (as) com a consolidação do SUAS precisam criar estratégias de construção do orçamento com a participação ativa de trabalhadores (as) e usuários (as) do SUAS, ampliando os canais de transparência na utilização de recursos públicos;
- b) A categoria, por vezes homogeneizadora, de “usuários (as)” do SUAS precisa ser valorizada no reconhecimento da diversidade desses *sujeitos*, situados nas dinâmicas e estruturas socio-territoriais locais, nacionais e globais, ampliando sua organização e luta em defesa de seus direitos socioassistenciais, sociais e trabalhistas enquanto classe social;
- c) Avanço nos processos de afirmação da identidade dos trabalhadores(as) do SUAS, como uma categoria emergente, a congregar expressivo número de profissionais atuantes no campo socioassistencial, na perspectiva de superação do processo de superexploração a que são submetidos;
- d) Avanço no trabalho de base de caráter político-educativo nos territórios de vulnerabilidade social, por dentro dos processos de trabalho nos CRAS, CREAS e Centros Pop, buscando desconstruir pré-noções e estigmatizações socio-territoriais projetadas sobre os (as) usuários (as) do SUAS para reconhecê-los (as) como sujeitos portadores de direitos;
- e) Ampliação dos processos organizativos dos (as) trabalhadores (as) do SUAS em articulação com outros segmentos de trabalhadores em nível local, estadual e federal em defesa do frágil e

recente sistema de proteção social brasileira;

f) Propiciar articulação e construção de pautas comuns entre movimentos sociais, partidos políticos, sindicatos e associações, com vistas a resistir e avançar nas lutas sociopolíticas para garantia dos direitos socioassistenciais e da democracia face ao avanço do *estado* de exceção no Brasil.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo empírico realizado apontou maior prevalência em indicações de limites ou dificuldades para fazer avançar a implementação do SUAS nos municípios pesquisados, com o registro também de desafios e perspectivas, tendo, porém, sido registradas poucas situações classificadas como recuos. Todavia, indicações de possíveis avanços na implementação nos 13 anos do SUAS mereceram destaques especiais, visto que a realidade da prática de implementação da Política de Assistência Social, marcada, historicamente pelo favor em contraposição ao direito, só pode ser entendida num movimento dialético de avanços, limites e contradições. Os avanços registrados, de alguma forma, vinham ocorrendo até 2015, em direção à construção de direitos dos segmentos pobres da população brasileira. Esse processo, todavia, vem sofrendo, a partir de então, inflexões regressivas no contexto de desmonte de direitos e de restrições de políticas sociais, interrompendo um movimento ascendente registrado desde à Constituição Federal de 1988 em decorrência do golpe parlamentar-2016, ocorrido com o afastamento da presidenta Dilma Rousseff, eleita por voto popular.

Conforme exposto, no processo de análise das tendências que vêm marcando a implementação da Política de Assistência Social, em termos de avanços, o principal destaque foi atribuído à **institucionalidade da Política rumo à sua construção como direito**, expressa pelo ordenamento legal dos órgãos gestores municipais; pelo aprimoramento e regulação dos Benefícios Eventuais; pela ampliação de novas programas, projetos e ações, com incremento da prestação dos serviços nas áreas urbanas e rurais, permitindo aumento de demandas e de atendimentos do público alvo da Política. Esse processo vem permitindo avanços na organização da proteção social básica e da proteção social especial e seus serviços, em conformidade com a Tipificação Nacional. Foi destacado ainda no campo dos avanços: progressiva incorporação do arcabouço jurídico institucional pelos sujeitos responsáveis pela implementação do SUAS; luta para ultrapassar o clientelismo; maior nível de compreensão das

normativas e a defesa da Assistência Social como direito de cidadania e progressiva superação do primeiro damismo, mesmo que ainda em termos formais. Todavia, a análise dos avanços mencionados identificados foi contextualizada no âmbito de contradições que ainda marcam a institucionalidade da Política de Assistência Social com rebatimentos na implementação da Política, tais como: incipiente entendimento acerca da Política, principalmente nos municípios de pequeno porte, na sua maioria marcados pela cultura do favor, do clientelismo e do assistencialismo, prevalecendo ainda a busca por ações imediatistas, mediadas pelo clientelismo em detrimento da construção de uma prática de direitos. Desse modo, os avanços no campo da institucionalidade da PAS terminam por centrarem-se nos aspectos legais e normativos, com limites na dimensão operacional da Política em termos dos serviços e benefícios disponibilizados, dificultando a efetivação de ações concretas de acordo com os princípios e diretrizes da PAS. Ademais, no processo de avanço em consideração foi ainda identificada expressiva fragilidade na contextualização da PAS em âmbito nacional, estadual e municipal, o que limita a percepção da Política enquanto processo e produto de relações históricas, sociais, políticas, sobrepondo os aspectos legais, normativos e operacionais na busca de superação do não direito rumo à construção do direito, objetivo principal da implantação do SUAS em 2005.

Além das questões relativas aos avanços e às contradições que marcam o processo de desenvolvimento da Política de Assistência Social no Brasil, registraram-se a incidência prevalente de limites, tais como: problemas da localização, instalações e equipamentos dos CRAS, CREAS e Centros Pops; realidade precária do quadro de pessoal do SUAS, composição, capacitação e condições de trabalho; insuficiência do financiamento e cofinanciamento dos serviços e benefícios; fragilidade ou inexistência da Vigilância Socioassistencial, sua organização e funcionamento; fragilidade do controle social e da participação dos usuários e de organizações da sociedade na implementação da Política; fragilidade da rede socioassistencial disponibilizada para atendimento da população usuária da Política de Assistência Social nos municípios onde de fato ocorre o trabalho do SUAS; destaque de dilemas e desafios para o avanço das ações do SUAS, no confronto da realidade dos três Estados, espaço empírico da pesquisa nas regiões Norte e Nordeste.

Por fim, mereceu destaque a complexidade e contradições identificadas na implementação do SUAS nas Regiões Norte e Nordeste, representadas por 18 municípios dos Estados do Pará, Maranhão e Ceará, procurando desvendar a realidade de uma Política que busca desconstruir uma prática conservadora, procurando romper com uma longa história do

não direito para efetivar direitos fundamentais que garantam a vida com dignidade daqueles que da Política de Assistência Social necessitarem.

REFERÊNCIAS

SILVA, Maria Ozanira da Silva et al. Relatório final da pesquisa **Avaliando a implementação do Sistema Único de Assistência Social na Região Norte e Nordeste: significado do SUAS para o enfrentamento à pobreza nas regiões mais pobres do Brasil**, São Luís, 2018 (mimeo.)

PEREIRA, Maria Eunice Ferreira Damasceno Pereira et al. Relatório final da pesquisa **Avaliando a implementação do Sistema Único de Assistência Social no Estado do Maranhão: significado do SUAS para o enfrentamento à pobreza nas regiões mais pobres do Brasil**, São Luís, 2018 (mimeo.)

CARVALHO, Alba Maria Pinho de Carvalho, et al. Relatório final da pesquisa **Avaliando a implementação do Sistema Único de Assistência Social no Estado do Ceará: significado do SUAS para o enfrentamento à pobreza nas regiões mais pobres do Brasil**. São Luís, 2018. (mimeo.)

NASCIMENTO, Maria Antônia Cardoso et al. Relatório final da pesquisa **Avaliando a implementação do Sistema Único de Assistência Social no Estado do Pará: significado do SUAS para o enfrentamento à pobreza nas regiões mais pobres do Brasil**. São Luís, 2018. (mimeo.)